

Human Security

N. 10

Ottobre 2019

Dimensioni e prospettive
dei conflitti contemporanei

Il mito dello "spazio non governato" - alcune implicazioni per lo *state-building* e la sicurezza umana.

di Mats Berdal

L'ansia dell'Occidente riguardo all'esistenza di "spazi non governati" che costituiscono una [piattaforma di lancio](#) per attacchi terroristici o per attività criminali che ledano Stati Uniti e interessi occidentali è una conseguenza diretta dell'11

settembre 2001. Lo studio e la ricerca di risposte alle sfide poste da questi spazi, tuttavia, possono essere tracciati più indietro nel tempo e ricondotti ai dibattiti sul "fallimento dello stato" (*state failure*) degli anni novanta, quando molti analisti e politici occidentali sono arrivati a considerare la "costruzione" di stati liberali moderni secondo i dettami weberiani (*state-building*) come la panacea al flagello delle guerre civili e dei conflitti del post-Guerra fredda. In realtà, nonostante le preoccupazioni sugli "stati falliti" negli anni novanta e quelle sugli "spazi non governati" dopo gli eventi del 2001 possano essere considerate diverse, la *diagnosi* del problema da affrontate si basa su presupposti fondamentalmente simili.

Sia la nozione di stato fallito che quella di spazio non governato riflettono, più o meno implicitamente, ciò che può essere sommariamente riassunto come la concezione weberiana dello stato, delle fondamenta giuridico-razionali dell'autorità legittima e delle fondamenta stesse dell'ordinamento politico. Alla base di questa argomentazione c'è la definizione dello stato come entità che esercita il "monopolio dell'uso legittimo della violenza per mantenere l'ordine" all'interno di un territorio geograficamente circoscritto su cui afferma anche il monopolio della *governance* e della produzione di norme e regole. Con questi poteri, lo stato è in grado di ottenere *legittimità* attraverso la fornitura di beni pubblici – sicurezza e protezione *in primis*. Nel caso in cui queste condizioni vengano indebolite – sia per effetto di una guerra o di un processo di erosione endogeno – la legitti-

Con l'approvazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile nel 2015, la comunità internazionale ha cercato di superare l'idea che lo sviluppo *sostenibile* sia unicamente una questione ambientale ed economica affermando invece una visione integrata dello sviluppo che ne valorizzi anche e soprattutto la dimensione umana e sociale. Non solo, con l'Agenda 2030 la comunità internazionale ha anche cristallizzato l'idea che sviluppo e pace siano due facce della stessa medaglia, raggiungibili solamente in tandem grazie a buona *governance* e istituzioni forti che siano trasparenti, efficaci e responsabili (*Sustainable Development Goal 16*, SDG 16 nell'acronimo inglese).

Nonostante l'Agenda 2030 parta dal presupposto che per essere "buona" la *governance* deve essere inclusiva e rappresentativa di tutte le frange della società, questo piano d'azione per lo sviluppo globale si concentra principalmente sui sistemi di governo formali, riflettendo una più ampia tendenza della comunità internazionale a concepire società, stati e *governance* in modo meccanicistico e tecnocratico. Nel tentativo di offrire ai lettori una riflessione più ampia, questo numero di *Human Security* è dedicato alle forme alternative di *governance* che emergono in situazioni di conflitto, debolezza statale e scarsa sicurezza umana.

Come sottolinea anche Mats Berdal, direttore del Conflict, Development and Security Research Group del King's College London, l'obiettivo non è però quello di romanticizzare sistemi e istituzioni informali, ma di **decostruire l'idea di stato weberiano** e sfumare le distinzioni binarie tra stato e non-stato, legittimo e non-legittimo, *governance* e non-*governance* per meglio comprendere l'impatto – complesso e trasformativo – che guerre e conflitti violenti hanno sulla società e le realtà politiche ed economiche che vengono create di conseguenza.

Sempre guardando al ruolo dello stato nell'attuale contesto globale, Fabio Armao, docente di Urban Security e di Politica e Processi di Globalizzazione all'Università di Torino, si interroga su come la proliferazione di forme ibride giuridiche *al di là* dello stato stia cambiando **l'economia del potere nella società globalizzata**, portando anche all'emergere di attori in grado di sfidare direttamente il potere statale: i responsabili dei cosiddetti *white-collar crime* e i mafiosi.

Fra i cardini dell'Agenda 2030, in generale, e dell'SDG 16, nello specifico, vi sono anche la lotta alla corruzione e l'equo accesso alla giustizia. Benché spesso trattati come due fenomeni distinti, nel suo articolo Edgardo Buscaglia, Senior Research Scholar alla Columbia University, spiega attraverso un'analisi giurimetrica come i crescenti livelli di corruzione siano sempre associati a una maggiore presenza di reti di criminalità organizzata e che più questi attori riescono a integrarsi nel settore economico meno lo stato è in grado di garantire l'accesso alla giustizia formale, spingendo quindi la popolazione ad affidarsi a **meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie**.

Partendo invece da una ricerca etnografica, David Brenner, docente di International Relations presso Goldsmiths, University of London, dimostra come in alcuni contesti – come quello del Myanmar – sia proprio lo stato a rappresentare una delle principali fonti di insicurezza per gran parte della popolazione e che, quindi, la promozione di società pacifiche, giuste e inclusive debba necessariamente tenere in considerazione la dimensione etno-politica del conflitto per poter coinvolgere quelle **istituzioni che si collocano al di là dello stato** formalmente inteso e che contribuiscono direttamente ad aumentare la sicurezza umana delle comunità locali.

Sulla stessa linea e in chiusura di questo numero di *Human Security*, Francesca Fortarezza, laureata in Scienze Internazionali all'Università di Torino, riflette su come contestualizzandolo in **realtà "ibride"** come quella messicana, l'SDG 16 sia esposto a due incomprensioni fondamentali: quella dell'oggetto – cioè della situazione da trasformare – e quella del risultato da ottenere – cioè della condizione di pace, giustizia e sicurezza da raggiungere.

twai | TORINO
WORLD
AFFAIRS
INSTITUTE

Human Security è sostenuto da:



Compagnia
di San Paolo



International
Affairs

mità si disperde, l'ordinamento politico si disintegra e lo stato può, *in extremis*, crollare, lasciandosi dietro degli spazi non governati.

I processi esogeni di *state-building*, come quello tentato in Afghanistan tra il 2003 e il 2014, possono quindi essere visti come un tentativo da parte di attori esterni di costruire o ricostruire uno stato per impedire un'inesorabile discesa verso l'"ingovernabilità" o, in senso più positivo (come sarebbe stato nella narrazione dominante negli anni novanta), per contribuire a gettare le basi di una pace duratura e di un aumento della sicurezza umana. In ogni caso, lo *state-building* così concepito si basa su una comprensione meccanicistica e tecnocratica del concetto di fallimento statale. Per riprendere le parole di una nota filastrocca inglese, lo scopo dello *state-building* è quello di "*put Humpty Dumpty back together again*", cioè cercare di ottenere un uovo da una frittata.

Per quanto sia un'idea superficialmente accattivante, nella pratica gli ultimi tre decenni di *state-building* in contesti post-conflitto hanno messo in rilievo i limiti di questa visione dello stato (e quindi degli obiettivi dei processi di *state-building*), soprattutto in società e regioni dilaniate da guerre e profonde divisioni, ma anche storicamente e culturalmente eterogenee.

Più nello specifico, l'esperienza ha dimostrato che il semplice concetto di spazio non governato – nonostante sia un termine suggestivo, capace di evocare l'idea di un mondo "alla Mad Max" fatto di barbarie, caos e anarchia – è di fatto inutile, sia analiticamente che in termini puramente empirici. Nella realtà, infatti, quelli che i politici occidentali spesso descrivono come spazi non governati – come il confine tra Pakistan e Afghanistan, il Corno d'Africa, il Sahel o la frontiera tra Venezuela e Colombia – non sono privi di *governance*, anche se si trovano in aree dove l'autorità del governo centrale è chiaramente debole e frammentata. Per poter meglio riflettere su quali siano le implicazioni per la sicurezza umana e i processi di *state-building* è quindi necessario riconsiderare l'impatto – complesso e trasformativo – che le guerre e i conflitti violenti hanno sulle società.

Per quanto distruttiva in termini umani e materiali, la guerra rappresenta anche un fattore di cambiamento che serve a riordinare i rapporti di potere e di influenza all'interno di uno stato o di una società. Questo è uno dei motivi per cui l'idea che gli stati afflitti da conflitti e violenza crollino semplicemente nel caos o si trasformino in spazi non governati nasconde una realtà molto più complessa. Come è stato ripetutamente dimostrato da ricerche

etnografiche e altri studi sulle zone di conflitto, coloro che vivono in stati fragili o dilaniati dalla guerra – cioè coloro che vivono in condizioni di insicurezza persistente e violenza endemica, dove le istituzioni *formali* dello stato e del governo sono deboli o inesistenti – non sono indifferenti alle circostanze in cui si trovano. Le élite politico-militari, i cosiddetti *power-broker*, i gruppi di interesse economico, la società civile (compresi i commercianti, le imprese locali e i gruppi di donne), e le persone ordinarie impegnate a sopravvivere: *tutti* si adattano e trovano il modo di adeguarsi alle nuove realtà create dalla guerra e dalla debolezza statale.

Alcune delle strategie di adattamento possono certamente essere di natura *predatoria*, finalizzate all'arricchimento personale attraverso la riscossione di rendite criminali e/o lo sfruttamento della popolazione civile per mezzo di saccheggio e varie forme di tassazione illegale e coercitiva. E infatti, in alcuni casi, gli interessi e le attività criminali delle élite al potere dipendono in modo simbiotico dal mantenimento dello *status quo*, cioè dalla persistente debolezza dello stato e dalla mancanza di istituzioni funzionanti e responsabili.

L'adattamento può però avvenire anche per mezzo di strategie che non sono di per sé predatorie, ma riguarda-

Direttore

Stefano Ruzza, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

Comitato di redazione

Lorraine Charbonnier, *(Coordinatrice), T.wai*

Francesco Merlo, *(Coordinatore), T.wai*

Fabio Armao, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

Charles Geisler, *Cornell University*

Giampiero Giacomello, *Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

Roger MacGinty, *University of Manchester*

Neil Melvin, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*

Helen Nambalirwa, *Makerere University*

Francesco Strazzari, *Sant'Anna, Pisa*

Autori

Mats Berdal, *docente di Security and Development e direttore del Conflict, Security and Development Research Group (CSDRG), King's College London*

Fabio Armao, *docente di Urban Security e di Politica e Processi di Globalizzazione, Università degli Studi di Torino*

Edgardo Buscaglia, *Senior Research Scholar, Columbia University; Visiting Senior Academic, Università degli Studi di Torino*

David Brenner, *docente di International Relations, Goldsmiths, University of London*

Francesca Fortarezza, *laureata in Scienze Internazionali, Università degli Studi di Torino*

humansecurity@twai.it



Marimakile Kiakimuakisubua si è unita ai Mai-Mai/FDP a seguito di un attacco subito da parte delle FDLR.

Fonte: Flickr/Matchbox Media Collective.

no l'adozione delle misure necessarie per sopravvivere e affrontare un mondo in cui lo stato non fornisce sicurezza, regole o servizi di base. La risposta di molte comunità locali alla fragilità statale e all'insicurezza è spesso stata quella di creare accordi informali che nel tempo si sono cristallizzati in sistemi di "governance senza governo" (anche a livello regionale) creando sistemi in grado di fornire una base per accordi politici più duraturi grazie alla maggiore legittimità di cui godono e alla loro capacità di soddisfare meglio il bisogno di sicurezza umana delle popolazioni. Come osservato da René Lemarchand nel 2013, nelle province orientali della Repubblica Democratica del Congo "per quanto disomogenei siano i risultati... alcuni strumenti informali di governance sembrano essere molto più promettenti delle istituzioni 'democratiche', spesso e ampiamente corrotte, create attraverso processi elettorali". Allo stesso modo, altri casi hanno evidenziato l'emergere di ordinamenti politici e sistemi di governance alternativi in zone di conflitto. In Afghanistan, ad esempio, Ashley Jackson ha documentato come la battaglia dei Talebani per il sostegno popolare sia diventata a partire dal 2014 "una sofisticata struttura di governance, che comprende la gestione di scuole, cliniche, tribunali, tasse e altro ancora".

I sistemi di governance che emergono in risposta a condizioni di guerra o di grave debolezza dello stato non devono

essere necessariamente trattati come la base più promettente per la costruzione della pace e per soddisfare le esigenze di sicurezza umana, anche se spesso vengono romanticizzati come processi "organici", "dal basso" e "autentici". Purtroppo, anche queste strategie locali di adattamento al fallimento dello stato e all'insicurezza possono essere, e spesso si sono dimostrate, predatorie, violente e illiberali. Il più delle volte, i calcoli e le motivazioni degli attori locali sono complessi e ambivalenti, rispecchiano particolari circostanze e resistono ai tentativi di classificazione o etichettatura – una realtà che si evince chiaramente dagli studi sulla guerra in Afghanistan come percepita dalle popolazioni locali.

Il cardine della questione – e una lezione importante per i *policy-maker* – è che i conflitti violenti così come la debolezza statale non devono essere interpretati come mere manifestazioni di anarchia, ma guardati come particolari economie politiche di guerra e pace generatesi a partire da interessi diversi e dall'utilità funzionale che alcuni vedono nello *status quo*. In altre parole, ciò che deve essere analizzato e meglio compreso sono i sistemi alternativi di potere, influenza e attività economica che si materializzano nelle zone di conflitto e, ancora più nello specifico, l'interazione tra le economie locali di guerra e le agende politiche degli attori principali.

Questo non è un compito facile, anche perché le economie politiche mutano e si evolvono rapidamente in risposta a stimoli interni ed esterni (compresi i cambiamenti a livello regionale e geopolitico). Inoltre, nonostante sia migliorata la capacità analitica degli apparati governativi occidentali, la burocrazia e la limitata capacità di concentrazione politica dei *decision-maker* complicherà sempre il compito di tradurre le analisi in strategie politiche significative. Per tutte queste ragioni, i *policy-maker* che desiderino contribuire a creare le condizioni per aumentare la sicurezza umana nelle zone di conflitto non hanno altra scelta se non quella di interessarsi alla politica economica di questi stati, società e regioni. Come osservato da Goodhand, Suhrke e Bose, il valore dell'analisi dell'economia politica sta nel "decostruire e denaturalizzare l'idea di stato weberiano, sfumando le distinzio-

ni binarie tra stato e non-stato, legittimo e non-legittimo, e mettendo in luce le reti, coalizioni e risorse materiali che sostengono o minano lo stato". Anche se un'analisi di questo tipo è difficilmente in grado di fornire risposte chiare – e men che meno politicamente digeribili – su come, e se, intervenire, essa può indirizzare i *decision-maker* verso il tipo di domande che devono essere poste. Tra queste: in che modo guerra e violenza protratta hanno contribuito all'emergere di reti informali? Quanto sono resistenti queste reti? Nei cosiddetti "stati post-conflitto", dove si trova il vero potere – cioè quelle strutture di privilegio e clientelismo che si sono sviluppate durante il conflitto? Quali pratiche e attori informali possono essere riconosciuti e istituzionalizzati senza compromettere la stabilità politica a lungo termine? Qual è il rischio che le iniziative esogene di *state-building*, invece di permettere una maggiore sicurezza umana, si limitino a consolidare il potere e l'influenza di attori interessati al mantenimento di stati deboli e instabilità?

In questo breve articolo, si è cercato di evidenziare come le guerre civili e la debolezza statale trasformino le fondamenta sociali, economiche e politiche del potere all'interno delle società, portando spesso alla nascita di ordinamenti politici ed economici alternativi in cui il potere effettivo è nelle mani di reti informali di privilegio e clientelismo. Ne consegue che il rafforzamento degli



Uomini e ragazzi fanno un selfie con un Talebano a Kabul.

Fonte: Mohammad Ismail.

stati dilaniati dalla guerra e l'aumento della sicurezza umana non dovrebbero mai essere interpretati come una mera questione di costruzione di capacità istituzionali. La vera sfida consiste nel trovare e promuovere efficacemente un accordo politico che rifletta e tenga conto della distribuzione – formale e informale – del potere, dell'influenza e delle risorse all'interno della società. In questo caso, il termine "accordo politico" non deve però essere confuso con la firma ufficiale di un accordo di pace, anche se idealmente anche questo dovrebbe essere basato su una comprensione comune e meno formale delle *norme* che forgiavano le interazioni tra individui e gruppi sociali, e soprattutto all'interno delle élite che controllano, organizzano e regolano l'accesso al potere e alle risorse nella società. Se raggiungere un accordo politico significa quindi concordare su questo tipo di "norme", gli attori esterni impegnati in processi di *peace-* e *state-building* dovrebbero spostare la loro attenzione dalla capacità istituzionale in quanto

tale alle strutture di potere e di influenza presenti nella società. Ciò, a sua volta, comporta necessariamente l'adozione di una definizione più ampia di "stato", che includa gli attori e le reti informali nati durante il conflitto e che talvolta hanno beneficiato della persistente debolezza statale. Questo passaggio è fondamentale poiché per costruire legittimità all'interno di una società post-conflitto la semplice capacità istituzionale non è sufficiente: serve un accordo politico funzionante e inclusivo – un accordo, cioè, in cui attori chiave ed élite si sentono coinvolti a lungo termine. In altre parole, concentrarsi esclusivamente sulle istituzioni formali e la costruzione dell'apparato statale può distogliere l'attenzione dall'importanza di considerare le relazioni tra i diversi gruppi di attori e la loro esperienza dello stato, compreso il loro senso di disaffezione politica ed economica, di marginalizzazione o di sofferenza. Tenere questi fattori in considerazione è anche la chiave per affrontare il lascito di anni di diffusa insicurezza umana.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Goodhand, J. Suhrke, A. e Bose, S. (2016) "Flooding the lake? International democracy promotion and the political economy of the 2014 presidential election in Afghanistan", *Conflict, Security & Development*, 16:6. Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/14678802.2016.1246142>.

Jackson, A. (2018) "The Taliban's Fight for Hearts and Minds", *Foreign Policy*, 12 settembre 2018. Disponibile su: <https://foreignpolicy.com/2018/09/12/the-talibans-fight-for-hearts-and-minds-afghanistan/>.

Lemarchand, R. (2013) "Reflections on the Recent Historiography of Eastern Congo", *The Journal of African History*, 54:3. Disponibile su: <https://doi.org/10.1017/S002185371300073X>.

Menkhaus, K. (2007) "Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building and the Politics of Coping", *International Security*, 31:3. Disponibile su: <https://www.jstor.org/stable/4137508>.

Il paradosso della legalità: l'iper-normativismo come fattore di erosione del potere dello stato.

di **Fabio Armao**

È ormai ampiamente consolidata, nel dibattito pubblico, l'idea che il progredire dei processi di globalizzazione abbia concorso a erodere il potere dello stato. In particolare dopo il crollo del Muro di Berlino, nel 1989, si è assistito a una vera e propria riscalarizzazione delle configurazioni socio-spaziali prodotte dallo sviluppo capitalistico, destinata a

riverberare nel consolidamento di geografie politiche sempre più polimorfiche, in cui la territorialità non si concentra più attorno a un singolo predominante centro di gravità, ma tende a redistribuirsi tra molti livelli istituzionali sub- e sovra-statali (comuni e regioni, da un lato; organizzazioni macroregionali e internazionali, dall'altro). Lo stato, in altri termini, non è più il centro dell'universo politico.

Una delle conseguenze di questa nuova geografia generata dai processi

di accumulazione del capitale – destinata oltre tutto ad accrescere le disegualianze, tanto tra gli stati, quanto al loro interno – riguarda il diritto, ovvero quello che è stato definito, con un'espressione alquanto efficace, il sistema immunitario delle società umane. Oggi, infatti, si assiste alla proliferazione di forme ibride giuridiche *al di là* dello stato (al di fuori, ma anche in "zone franche" al suo interno); a una crescente frammentazione del diritto che si concretizza, a sua volta, nelle forme sia di una dispersione terri-

toriale dei poteri legislativi e giudiziari, sia di una crescita incontrollata dei settori di intervento normativo.

Da un lato, si assiste a uno sviluppo senza precedenti del diritto pubblico a opera delle organizzazioni internazionali, che si affianca a quello prodotto dai singoli stati e invade un numero crescente di aree (a volte coinvolgenti saperi ad alto contenuto tecnologico); dall'altro, anche gli attori privati, interni e internazionali, generano norme in maniera incessante, per regolare le attività tra di essi, ma anche con le agenzie pubbliche. Nel mondo globalizzato, in sostanza, non è più soltanto la politica a selezionare ciò che è giuridicamente possibile.

Il paradosso consiste nel fatto che proprio questo iper-normativismo rischia di segnare la definitiva rottura del patto storico che era stato raggiunto tra stato e diritto a compimento di un processo plurisecolare di *state-making*; con la conseguenza di mettere in pericolo la funzionalità dello stato, soprattutto per quanto riguarda il suo reale potere di sanzione.

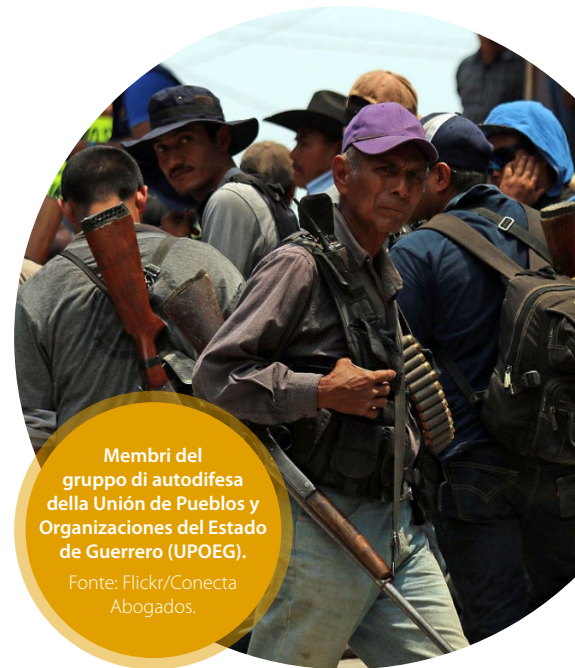
Il dibattito su questi temi è estremamente articolato e non privo di opinioni contrastanti. Ciò su cui i più convengono, tuttavia, è che si stia assistendo a una crescente erosione della statualità destinata a metterne in discussione i due confini istitutivi: interno-esterno e pubblico-privato. Per

quanto riguarda il primo confine, esso viene superato nelle relazioni tra il singolo stato e le organizzazioni internazionali (si pensi al principio di sussidiarietà sancito dal Trattato di Maastricht del 1992; o al diritto di intervento umanitario); e messo ancor più in discussione dal fatto che lo stato come entità giuridica non può più essere in grado di rispondere alle esigenze normative e di risoluzione delle dispute quando l'economia, la criminalità o l'inquinamento ignorano i confini nazionali.

Per quanto riguarda il secondo confine, pubblico-privato, il problema maggiore riguarda la proliferazione senza precedenti del corpo di diritto positivo che governa le relazioni tra privati, si tratti di semplici individui o di persone giuridiche quali le *corporations*. Il post-1989, in sostanza, non soltanto non rallenta il processo storico di positivizzazione del diritto; al contrario, lo accelera oltre misura, generando nuove fattispecie che mettono a repentaglio l'ordine tradizionale dell'universo legale: degli ibridi giuridici che l'apparato concettuale tradizionale creato dallo stato non è nemmeno in grado di comprendere e ingabbiare entro una specifica categoria.

Il problema non si esaurisce nella comprensione (e nella gestione) di questa vera e propria babele giuridica. Occorre ancora chiedersi, riprendendo il tema della sanzione, che conseguenze abbia tutto ciò sul "potere di punire", ovvero sulla sfera dell'esercizio della forza fisica. Se nel mondo globalizzato non è più il solo a selezionare ciò che è giuridicamente possibile, tuttavia lo stato dovrebbe poter mantenere quanto meno la prerogativa di determinare ciò che è giuridicamente *vietato*, perché costituisce un'offesa contro la collettività.

L'erosione del potere dello stato, invece, mette sempre più a rischio la regolarità stessa dell'azione penale; al punto da prefigurare la proliferazione anche di "stati d'eccezione" nella duplice forma dell'emanazione di norme di emergenza e di spazi territoriali sottratti all'effettivo controllo del potere statale. La dichiarazione di una "guerra globale al terrorismo", ad esempio, ha giustificato, nel mondo post-1989, la trasformazione di misure eccezionali e provvisorie in pra-



Membri del gruppo di autodifesa della Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG).

Fonte: Flickr/Conecta Abogados.

tica ordinaria e dominante di governo; fatto questo che rischia di alterare in maniera radicale le tradizionali forme costituzionali, rendendo sempre più indeterminato il confine tra democrazia e assolutismo (basti pensare al Patriot Act approvato dal Congresso degli Stati Uniti il 26 ottobre del 2001, all'indomani degli attentati dell'11 settembre, e rinnovato fino al 2019 nonostante le polemiche da esso suscitate).

D'altra parte, il moltiplicarsi di attori non-statali della violenza che competono con maggiore o minor successo per il controllo di porzioni del territorio statale (e, a volte, all'interno di uno stesso contesto urbano) fa venir meno la condizione di pace garantita dallo stato e causa piuttosto il generarsi di veri e propri *cluster* di sovranità. Così facendo, si ripropone nei fatti il ritorno a forme irregolari e in competizione tra loro di "amministrazione della giustizia" – seppure non nella forma che aveva caratterizzato l'epoca premoderna, ma secondo modalità nuove e decisamente *market-oriented*.

Nella società globalizzata, infatti, l'economia del potere di punire vede affiancarsi ai tradizionali attori pubblici (apparati giudiziari e forze di polizia) un crescente numero di marchi privati sia legali (le diverse imprese che operano nel settore della sicurezza) sia illegali (dagli squadroni della morte, ai vigilanti, alle mafie e alle *gang*). Entrambi



Complexo do Alemão, Rio de Janeiro, Brasile.

Fonte: Flickr/Saulo Cruz.

i generi di marchi privati operano con finalità di profitto, nella forma del pagamento di servizi o dell'estorsione, rinunciando quindi a qualunque pretesa di universalità ed equità. Quelli criminali, in più, a volte rivendicano a tutti gli effetti il titolo di gruppi politici, il cui rispettivo grado di legittimità si gioca sulla capacità o meno di ottenere obbedienza da parte di chi è soggetto al loro dominio.

Nella realtà quotidiana di un numero crescente di paesi, infine, la distanza che dovrebbe separare l'azione pubblica da quella privata in relazione all'accertamento della colpa e all'esecuzione della pena tende ad assottigliarsi, fin quasi a scomparire, nel momento in cui tra i corpi dello stato si diffonde la pratica delle esecuzioni extragiudiziali, mentre i gruppi criminali riscoprono la faida come normazione della vendetta. Le prime – l'uccisione sommaria di individui, al di fuori di qualunque procedimento penale – sono ormai una pratica corrente, non solo in tempo di guerra e non solo a opera di regimi autoritari (basterebbero i frequenti rapporti delle organizzazioni umanitarie a darne conto). La faida, invece, viene riscoperta da un numero crescente di attori non-statali della violenza come ulteriore meccanismo di autoregolazione all'interno di un più ampio processo di clanizzazione dell'intera società. E non si tratta, sia chiaro, di un semplice arcaismo, residuale di aree di sottosviluppo o rivalutato in regioni abbandonate dallo stato. La faida, infatti, non consiste in un'inflazione arbitraria o anarchica di sanzioni tra individui, ma rivendica con successo (a volte anche nella complessità delle regole e nell'astrusità del linguaggio) la pretesa di emulare il diritto penale statale – si pensi, per fare due esempi storici,

al Codice barbaricino in Sardegna o al Kanun in Albania.

In un simile contesto, due categorie di attori sono destinate nel tempo ad acquisire un vantaggio competitivo; e non solo nei confronti dei criminali comuni, ma anche dello stato che dovrebbe combatterle: i potenti e i mafiosi. I primi, i responsabili dei cosiddetti *white-collar crime*, possono contare su fattori quali: 1) la capacità di influenzare la definizione stessa del reato, attraverso l'accesso diretto o la contiguità con il sistema politico; 2) la possibilità di dissimulare la natura criminale delle proprie attività giocando sulla maggiore ambiguità dei reati commessi (l'evasione fiscale, la corruzione, il riciclaggio di denaro) rispetto ai normali crimini di strada; 3) la funzionalità dei propri reati alla sopravvivenza e all'ampliamento delle zone grigie che vengono a generarsi con i sistemi politico ed economico – basti pensare ai fenomeni di corruzione o di voto di scambio; o al mercato dei beni illeciti o contraffatti; 4) la capacità di aggregare attorno ai propri crimini professionalità tra le più diverse – *manager* di grandi aziende, avvocati e commercialisti, *broker* finanziari, esperti di comunicazione, ecc. – e interessi tali da arrivare a produrre economie di scala e vantaggi sistemici.

I mafiosi, da parte loro, possono contare su due ulteriori vantaggi: 1) la superiore capacità di differenziare i propri crimini, in settori diversi del mercato sia dei beni sia dei servizi illeciti; 2) la possibilità di "internalizzare" il costo della protezione dei propri membri e dei propri traffici. I mafiosi, disponendo di armi e di soldati e non avendo scrupoli a farne uso, sono in grado di servirsene per proteggere i propri interessi e anche quelli dei propri *partner* criminali del mondo lecito; ma

Studenti filippini protestano contro le esecuzioni extragiudiziali.

Fonte: Aaron Favila.



qualora tra di essi dovessero sorgere dei conflitti, saranno i secondi a soccombere, non potendo nemmeno aspirare alla protezione dello stato.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Armao, F. (2016), "Back to the clan: Organized crime as state surrogate for the market", in Ruzza, S., Jakobi A. P. e Geisler, C. (ed.) *Non-State Challenges in a Re-Ordered World. The Jackals of Westphalia*, Routledge.

Brenner, N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.

Luhmann, N. (2004) *Law as a Social System*, Oxford University Press.

Ruggiero, V. (2015) *Perché i potenti delinquono*, Feltrinelli.

Contrastare la criminalità organizzata a partire dalla riforma della giustizia.

di **Edgardo Buscaglia**

Aumentare la sicurezza umana e ridurre la violenza richiede strumenti di prevenzione efficaci da parte della società civile e meccanismi di applicazione della legge da parte del settore pubblico. Affinché lo stato di diritto abbia significato, questi meccanismi dovrebbero garantire l'accesso concreto a istituzioni di risoluzione dei conflitti, che devono poter essere utilizzate da tutti i segmenti della società per porre rimedio a istanze individuali e collettive, assicurando così il rispetto dei diritti politici, civili, sociali, culturali ed economici sanciti nelle diverse convenzioni delle Nazioni Unite, ratificate legalmente in tutto il mondo.

L'assenza di beni e servizi pubblici come acqua potabile, sanità, educazione e giustizia genera "zone di insicurezza" e, quindi, il rafforzamento della sicurezza umana deve necessariamente passare attraverso un maggiore accesso a beni e servizi pubblici, ciascuno dei quali definito come diritto umano. In particolare, l'esistenza di meccanismi che sostengono il diritto alla giustizia costituisce una delle basi della sicurezza umana e dello sviluppo socio-economico. Ne consegue, quindi, che è necessario smantellare le eventuali reti criminali in grado di minare il rispetto dei diritti umani, in generale, e dell'accesso alla giustizia, nello specifico.

Attraverso una ricerca giurimetrica è possibile capire come cambino la domanda e l'offerta di meccanismi di risoluzione delle controversie – formali o informali – sulla base di determinati fattori economici e giuridici. Il presente articolo riassume uno studio condotto nelle zone rurali di 19 paesi che ha permesso di identificare i fattori economici e giuridici che influenzano l'offerta e la domanda di meccanismi alternativi di

risoluzione delle controversie (*Alternative Dispute Resolution Mechanism*, ADRM) forniti da reti criminali transnazionali. Questi ultimi sono attori non-statali che compiono attività illecite motivati da fattori politici, ideologici o economici, oppure che commettono atti di terrorismo come definiti dall'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata e da diversi altri strumenti giuridici internazionali.

Precedenti ricerche comparate su numerosi campioni di fascicoli giudiziari hanno dimostrato che i crescenti livelli di corruzione politica sono sempre associati a una maggiore presenza di reti di criminalità organizzata transnazionale impegnate in reati complessi come contraffazione, contrabbando, traffico di esseri umani, droga e armi, così come all'arricchimento illecito da parte di funzionari pubblici, finanziamento illegale di campagne elettorali e racket legato agli appalti pubblici (ad es., fissazione dei prezzi, manipolazione dell'offerta, riciclaggio di denaro).

In queste zone insicure, la criminalità organizzata cerca di ottenere sempre maggior potere attraverso l'integrazione delle loro operazioni all'interno dei settori economici e legali – formali o informali – allo scopo di sostenere le loro attività criminali e mantenerle il più diversificate possibile. Quando questi attori controllano in tutto o in parte la catena di produzione e distribuzione di un determinato bene o servizio, si assiste a un processo di integrazione economica verticale che permette agli attori criminali di acquisire la capacità di generare in autonomia – e in modo lecito o illecito – le materie prime di cui hanno bisogno, creare un determinato prodotto, trasportarlo, trafficarlo, distribuirlo e controllarne la vendita all'ingrosso e al dettaglio.

La ricerca condotta indica, inoltre, che a una maggiore integrazione ver-

ticale di attori criminali all'interno del settore economico formale o informale corrisponde sempre una maggiore incapacità dello stato di smantellare le reti della criminalità organizzata attraverso la confisca delle loro risorse. Allo stesso tempo, i "vuoti statali" in ambito giuridico-istituzionale (che causano l'esistenza stessa di zone insicure) incentivano la popolazione a richiedere i servizi di protezione forniti dalle reti criminali stesse. In questo senso, i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (o ADRM) sostituiscono le istituzioni formali di giustizia – spesso caratterizzate da procedure giuridiche scadenti, sentenze di bassa qualità e costi di accesso elevati a causa della diffusa corruzione – stabilendo e mantenendo la loro legittimità agli occhi della popolazione. In breve, la ricerca empirica dimostra che nelle zone insicure del mondo in cui il diritto all'accesso alla giustizia formale è limitato vi è una maggiore richiesta di istituzioni alternative fornite da attori informali e socialmente legittimati.

Sulla base di queste analisi, è stato possibile distinguere due tipologie principali di ADRM: la prima è una combinazione di mediazione e arbitrato, manovrata da reti criminali organizzate che colmano il vuoto lasciato dallo stato. In questa tipologia, chi può accedere e usufruire dei servizi giuridici offerti dalle reti informali può raggiungere una soluzione giuridica in modo indipendente grazie alla mediazione di un rappresentante della rete criminale che esercita il controllo su un determinato territorio – come avviene ad esempio nelle *favelas* brasiliane, in Colombia o in Congo. Nel caso in cui non sia possibile raggiungere un accordo, i mediatori si trasformano in arbitri e formulano un verdetto che verrà sostenuto da misure di esecuzione sociale e, se necessario, dalla violenza organizzata. La seconda tipologia di ADRM è invece costituita da meccanismi informali e tradizionali di risoluzio-

ne delle controversie che fanno capo a personalità di rilievo all'interno di una data società e che sono riconosciute e rispettate dai diversi gruppi sociali – come ad esempio i consigli degli anziani (*Jirgas*) in Afghanistan.

Le “sentenze” e le decisioni degli ADRM gestiti da reti criminali vengono raggiunte indipendentemente dal consenso della vittima e comunque sempre senza alcun tipo di tutela procedurale (cioè senza giusto processo) come invece sarebbe reso obbligatorio dalle convenzioni diritti umani adottate dalle Nazioni Unite e applicabili agli stati membri. Ciononostante, gli ADRM all'interno delle zone insicure possono anche coesistere con giudici, pubblici ministeri, forze di polizia o governatori che volontariamente convogliano casi particolarmente complessi verso canali informali per diminuire il carico di lavoro o semplicemente per evitare di dover far fronte a critiche sociali sulle loro “cattive decisioni”. In questo senso si può pensare agli ADRM come a sostituti imperfetti dei procedimenti giuridici formali e come palliativo alle riforme giuridiche. In altre parole, sostituendosi alla giustizia statale e ovviando alle sue carenze, le ADRM promuovono ulteriormente l'inerzia istituzionale e ritardano le tanto necessarie riforme della giustizia.

Dato che le fasce più vulnerabili della popolazione dal punto di vista so-

ciale, economico e/o identitario sono spesso escluse dal sistema giuridico formale e quindi non hanno accesso ai meccanismi di mediazione e arbitrato forniti dai tribunali, queste stesse fasce si avvicinano solitamente ai servizi di risoluzione delle controversie forniti dagli attori non-statali. Precedenti studi hanno anche dimostrato che gli utenti dei servizi giuridici formali per la risoluzione delle controversie in stati che soffrono di una *governance* debole e inefficiente devono pagare alti costi di transazione a causa degli alti livelli di corruzione politica e della complessa burocrazia. Ed è proprio in questi contesti giuridici disfunzionali, con ampie frange svantaggiate della popolazione e scarsa fiducia nelle istituzioni pubbliche, che si riscontrano numerosi esempi di ADRM creati e gestiti dal crimine organizzato.

Eppure, è stato documentato che nei casi di controversie riguardanti comportamenti criminali o diritti fondamentali civili, politici, economici, sociali e culturali (vale a dire, nei casi in cui vi è una forte componente relativa ai diritti umani e ai “beni pubblici”), gli individui considerano i meccanismi informali soltanto la terza migliore opzione, dopo una mediazione formale diretta da parte dello stato (al primo posto) e le sentenze formali dei tribunali (in seconda posizione).

Le reti criminali sono spesso coinvolte nella fornitura di ADRM sulla base di un *quid pro quo*, o contropartita. I dati empirici mostrano infatti che l'integrazione verticale delle reti di criminalità organizzata che forniscono tali servizi può utilizzare le risorse economiche (ad es. forza lavoro e terre) rese disponibili proprio da chi beneficia degli ADRM. Si potrebbe quindi concludere che, sulla base del rapporto costi-benefici, i gruppi non-statali che gestiscono degli ADRM si aspettano di trarre un qualche tipo di vantaggio dalla fornitura di questo servizio, ad esempio la disponibilità di proprietà o forza lavoro. In questo senso, le comunità sono quindi obbligate a fornire risorse umane, infrastrutture logistiche e protezione sociale che la criminalità organizzata può utilizzare contro i suoi rivali – tra cui, a volte, lo stato.

Come già accennato, il maggiore accesso ai meccanismi di risoluzione delle



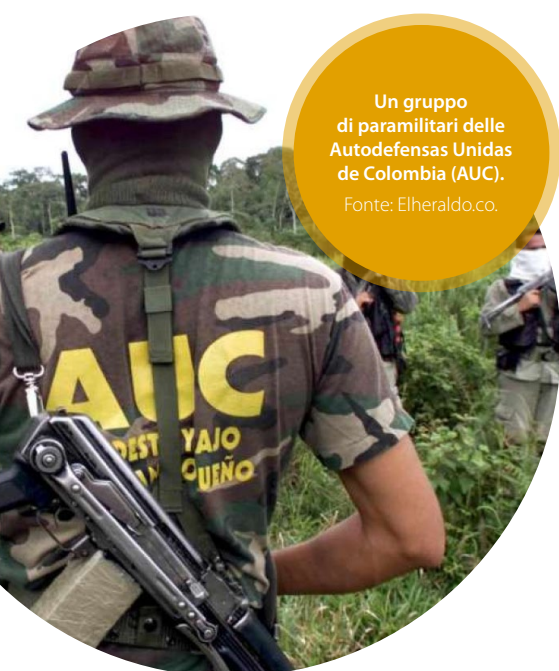
**Grand Jirga
a Moqur, Afghanistan.**

Fonte: Flickr/
ResoluteSupportMedia.

controversie fornite da attori non-statali avviene in zone insicure in cui il crimine organizzato cerca supporto economico per l'espansione della sua rete e attività – come nel caso del traffico di droga, armi ed esseri umani a Faryab, nell'Afghanistan settentrionale, dei tribunali gestiti da FARC e paramilitari (AUC) in Colombia fino al 2005 oppure nel caso della combinazione di arbitrato e mediazione fornita dai Mai-Mai nel Kivu meridionale e settentrionale. In questi contesti è possibile identificare alcuni fattori esplicativi comuni che si verificano in tutte le zone insicure analizzate:

1. iniziale crollo delle prestazioni e dell'efficacia del sistema giuridico formale nel risolvere le controversie all'interno dei segmenti più svantaggiati della popolazione e nel gestire le risorse di provenienza criminale e dei beni confiscati;
2. conseguente aumento della domanda di ADRM forniti da attori non-statali e criminalità organizzata;
3. successivo aumento dell'integrazione verticale di questi attori al fine di sostenere una maggiore diversificazione (ad es. produzione di droga, traffico di armi ed esseri umani, lavoro minorile, contraffazione, ecc.), il tutto accompagnato dall'aumento di corruzione nei settori pubblico e privato.

Una delle principali implicazioni pratiche della ricerca riassunta in que-



**Un gruppo
di paramilitari delle
Autodefensas Unidas
de Colombia (AUC).**

Fonte: Elheraldo.co.

sto breve articolo è che aumentare l'efficacia delle autorità giuridiche nel combattere le reti criminali (siano esse ideologicamente motivate o a scopo di lucro) attraverso la confisca dei loro beni e risorse, ridurrebbe il potere di mercato derivante dall'integrazione verticale delle loro operazioni economiche criminali. Lo smantellamento dell'integrazione verticale delle reti criminali a sua volta ridurrebbe la loro capacità di impegnarsi nella corruzione politica e di occupare un ruolo importante all'interno della società grazie alla fornitura di "servizi" come la

risoluzione informale delle controversie. Pertanto, una più efficace confisca di beni criminali e civili sembrerebbe rappresentare un'opportunità non solo per smantellare le reti criminali, ma anche per proteggere il tessuto sociale sfruttato dalla criminalità organizzata per tutelare le sue attività. Ciò fa delle riforme giuridiche volte a rafforzare la confisca dei beni criminali e civili un potente strumento per contrastare le basi sociali e politiche della criminalità organizzata.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Buscaglia, E. (2015) "Dispute resolution mechanisms provided by violent non-state actors: an international comparative analysis of causes and consequences" in Ruzza, S. Jakobi, A. P. e Geisler, C. (ed.) (2015) *The Jackals of Westphalia*. Routledge Taylor & Francis Group.

Buscaglia, E. (2018) "The vertical integration of organized crime linked to political corruption", *Small Wars Journal*. Disponibile su: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/vertical-integration-organised-crime-linked-political-corruption>.

Pace, giustizia e istituzioni forti al di là dello stato: il Salween Peace Park in Myanmar.

di **David Brenner**

Per costruire società pacifiche e inclusive, l'Obiettivo di sviluppo sostenibile 16 (*Sustainable Development Goal*, SDG 16) invoca buona *governance* e istituzioni forti che siano trasparenti, efficaci e responsabili. Sebbene si tratti di un ottimo proposito sulla carta, la sua attuazione in Myanmar si scontra con una serie di problemi pratici. L'SDG 16 presuppone infatti che sia lo stato il soggetto e l'oggetto delle riforme nonostante ci sia oggi una crescente consapevolezza dell'importanza di forme di governo informali e non-statali. Le riforme della *governance* rimangono quindi incentrate principalmente sulla mancanza di capacità, trasparenza e responsabilità delle istituzioni statali, come polizia e sistema giudiziario.

Le finalità dell'SDG 16 sono certamente condivisibili, e hanno una loro applicabilità riferibile anche al contesto birmano. Dopo tutto, il settore della sicurezza in mano allo stato in Myanmar

non ha solo dimostrato la sua incapacità di garantire la sicurezza umana durante i conflitti armati ma, cosa ancora più importante, è stato ed è tuttora la fonte principale di insicurezza per gran parte della popolazione. Questo problema permane nonostante la limitata liberalizzazione della politica del Myanmar avvenuta dal 2011, come dimostra la campagna di pulizia etnica del 2017 contro la minoranza Rohingya nello stato Rakhine. Si tratta di un tipo di atrocità già commesse in precedenza anche a danno di altre minoranze etniche in altre parti del paese, come osservato tra gli altri dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel [settembre 2018](#).

Un viaggio nelle comunità Karen, dilaniate dalla guerra nei territori di confine tra Myanmar e Thailandia, testimonia che il rafforzamento delle istituzioni per promuovere una società pacifica, giusta e inclusiva in Myanmar deve necessariamente iniziare con l'apprezzamento della dimensione etno-politica del conflitto per poter ripensare e coinvolgere quelle istituzioni che si collocano al di là dello stato formalmente inteso.

A dicembre 2018, gli abitanti dei villaggi Karen, gli attivisti per la giustizia ambientale e sociale e i rivoluzionari si sono riuniti per inaugurare ufficialmente il Salween Peace Park. Il parco, che prende il nome dal possente fiume Salween, comprende vaste foreste e terreni collinari che si affacciano su un'area localmente nota come Mutraw. Situata nel nord-est dello stato Karen del Myanmar, Mutraw è per molti versi l'ultima roccaforte del più antico movimento ribelle etno-nazionalista del Myanmar: l'Unione nazionale Karen (*Karen National Union*, KNU) e il suo braccio armato, l'Esercito di liberazione nazionale Karen (*Karen National Liberation Army*, KNLA). Anche se le campagne di contro-insurrezione e gli sviluppi geopolitici hanno indebolito la ribellione dei Karen, Mutraw rimane un "territorio liberato". Negli ultimi anni, tuttavia, l'esercito del Myanmar ha compiuto graduali incursioni nell'area, costruendo strade e campi militari e scatenando intensi combattimenti con le unità locali del KNU, nonostante l'esistenza di un cessate il fuoco ufficiale. La ribellione dei Karen rimane comunque profondamente radicata nel tessuto so-

ziale di Mutraw, intrecciando strette relazioni con le comunità locali attraverso sofisticati meccanismi di *governance*, tra cui la fornitura di servizi sanitari, istruzione e sicurezza.

Per comprendere la profondità di questo ordinamento politico non-statale, o per meglio dire di statualità alternativa e non ufficiale, è importante notare come lo stato del Myanmar non abbia in realtà mai governato in queste zone, né prima né durante o dopo il dominio coloniale britannico. Per la maggior parte della popolazione di Mutraw, l'unico contatto significativo con lo stato centrale passa attraverso campagne indiscriminate di contro-insurrezione. Questa situazione riflette le esperienze di molte altre minoranze etniche nelle aree di confine del Myanmar. È quindi a partire da questo contesto che qualsiasi tentativo di rafforzare le istituzioni per la pace e la giustizia in Myanmar dovrebbe essere esaminato. Una riforma del set-

tore della sicurezza che ponga l'esercito e la polizia sotto il controllo civile – da cui restano invece esclusi ai sensi della Costituzione del 2008 – sarebbe sicuramente da accogliere con favore. Tuttavia, questa rimane una prospettiva lontana, se non irrealistica, di fronte al veto militare sulle modifiche costituzionali. Per questo motivo, se si vuole seriamente aumentare la sicurezza umana delle comunità più emarginate del Myanmar, è necessario appoggiare la creazione e il rafforzamento di istituzioni locali diverse da quelle statali.

Il Salween Peace Park di Mutraw fornisce un utile, seppur controverso, punto di partenza per questa linea di argomentazione. I suoi architetti principali sono appassionati ambientalisti Karen per i quali la conservazione non è solo una questione di ecologia, ma soprattutto uno strumento di giustizia sociale per le comunità coinvolte nei conflitti armati: l'ambientalismo dei Karen, così

come quello di altre comunità etniche minoritarie in Myanmar, non può essere scollegato dalle politiche di discriminazione etnica, dal nazionalismo e dal conflitto. L'ambientalismo è infatti diventato uno dei principali mezzi a disposizione degli attivisti sociali per denunciare le ingiustizie subite dalle comunità etniche minoritarie a causa dello sfruttamento militarizzato delle risorse, dell'acaparramento delle terre (*land grabbing*) e dell'espansione geografico-territoriale (o territorializzazione) del potere dello stato centrale. Questo processo passa anche attraverso una pretesa di maggiore legalità, sostituendo forme di accesso alle risorse in vigore nella prassi con altre formule, sancite giuridicamente dallo stato centrale, e che sovente ridefiniscono i termini in maniera sfavorevole per le comunità coinvolte. L'ambientalismo può dunque servire alle comunità per rivendicare i propri diritti sui territori che si vogliono proteggere, anche e soprattutto perché l'ambientalismo rende tali



Alcuni soldati dell'Esercito di liberazione nazionale Karen (KNLA) in occasione dell'inaugurazione del Salween Peace Park nel dicembre 2018. Fonte: David Brenner.



Un membro della Forza di polizia nazionale Karen (KNPF) del KNU con un adesivo del Salween Peace Park sul suo fucile.

Fonte: David Brenner.

rivendicazioni comprensibili agli occhi della comunità internazionale. Con riferimento al Myanmar settentrionale e al movimento di liberazione Kachin che lì opera, questo aspetto è stato spiegato e approfondito da Laur Kiik.

Lo stesso nome, Salween Peace Park, è un riferimento consapevole al movimento globale dei “parchi della pace” che non si occupa esclusivamente di conservazione ambientale. In primo luogo, il movimento dei parchi della pace promuove il ripristino e il mantenimento di ecosistemi fragili in stretta collaborazione con le comunità locali. Il movimento si contrappone quindi agli approcci puramente conservativi che vedono la relazione uomo-natura come antagonistica. Tali approcci, infatti, hanno spesso contribuito alla marginalizzazione delle

comunità locali limitandone l’accesso ai mezzi di sussistenza legati alle risorse naturali e fornendo uno strumento strategico statale per ri-territorializzare e “securizzare” le periferie con il benessere delle organizzazioni internazionali di conservazione dell’ambiente. Al contrario, il movimento dei parchi della pace cerca di raggiungere la sostenibilità ambientale attraverso il rilancio e la promozione delle conoscenze e delle istituzioni locali. I parchi della pace sono incentrati sui diritti delle comunità locali, intese come indigene, e possono quindi diventare un mezzo per contrastare la territorializzazione e dar voce a rivendicazioni di autonomia locale. Inoltre, i parchi della pace sono spesso concepiti come zone transfrontaliere di conservazione, istituite per promuovere pace e cooperazione tra nazioni diverse. Unendosi al movi-

mento dei parchi della pace, gli attivisti Karen non solo rendono le loro preoccupazioni comprensibili a un pubblico internazionale, ma puntano anche a rivendicare l’appartenenza a una nazione propria, obiettivo che va ben al di là delle considerazioni ambientali.

L’apertura del Salween Peace Park ha fatto seguito ad anni di preparativi durante i quali gli attivisti hanno meticolosamente mappato i sistemi tradizionali di uso del territorio, i confini e le zone di conservazione insieme agli abitanti del villaggio sulla base di quello che viene chiamato il *kaw*. Il *kaw* regola le pratiche di uso del suolo e delle foreste nonché la vita del villaggio coerentemente con credenze e spiritualità locali. L’aver dato nuova vista al sistema *kaw* è stato fondamentale non solo per preservare le forme locali di *governance* – molte del-



Rappresentanti delle comunità locali e funzionari dell'Unione nazionale Karen (KNU) firmano lo statuto del Salween Peace Park.

Fonte: David Brenner.

le quali hanno sofferto enormemente a causa dei numerosi conflitti e sfollamenti – ma ha fornito anche un valido strumento di resistenza contro i tentativi di accaparramento delle terre per scopi commerciali, che sono aumentati in seguito agli emendamenti del 2018 alla legge sulla gestione delle terre vuote, incolte e vergini (*Myanmar's Vacant, Fallow and Virgin Land Management Law*). Sulla base di questi emendamenti, infatti, il 41 per cento dei territori dello stato Karen è considerato disabitato o inutilizzato, consentendo quindi l'espropriazione su larga scala dei piccoli agricoltori, di fatto criminalizzandone le attività e l'uso che abitualmente essi fanno di tali terre. Durante la cerimonia di due giorni per l'inaugurazione del Salween Peace Park a Mutraw, gli ambientalisti Karen hanno spiegato con passione la vulnerabilità dell'ecosistema, poeti e musicisti hanno elogiato gli spiriti della foresta mentre i

leader rivoluzionari del KNU hanno parlato dell'importanza di difendere le terre dei Karen.

Dopo un referendum locale – in cui la maggior parte della comunità locale ha votato per la creazione del parco – la cerimonia inaugurativa è culminata con la firma dello statuto del Salween Peace Park da parte di rappresentanti delle comunità locali, tra cui un'associazione di donne, un membro del KNU e il presidente designato del parco. Lo statuto definisce i diritti e i benefici così come i doveri e le responsabilità di tutte le parti coinvolte, nonché la struttura organizzativa e i meccanismi di *governance*, inclusi quelli relativi alle elezioni del comitato direttivo del parco. Parlare con i locali e con i membri del KNU durante e subito dopo l'evento è stato rivelatore: nonostante la persistenza del conflitto armato con le vicine truppe dell'esercito

del Myanmar e lo spettro incombente di potenti interessi di investimento, i miei interlocutori erano generalmente ottimisti e speravano che il Salween Peace Park istituzionalizzasse le pratiche di autogoverno esistenti già da molto tempo. Nelle parole di un anziano della comunità: "Non possiamo più aspettare un vero cambiamento democratico in Myanmar. Le nostre foreste stanno scomparendo e lo faremo anche noi. Ecco perché dobbiamo prendere in mano la situazione".

Raccontare del Salween Peace Park in una riflessione su *governance* e rafforzamento delle istituzioni non significa sostenere che si debbano abbandonare i tentativi di riforma istituzionale dello stato del Myanmar. Non si tratta neppure di romanticizzare gli accordi di *governance* non-statali che, al pari di tutti i sistemi politici, sono di per sé piagati da squilibri di potere e ingiustizie. Si tratta

però di sollecitare un ripensamento del sostegno internazionale alla *governance* svincolato dalla burocrazia formale del Myanmar. Di fronte a uno stato etnocratico – le cui istituzioni lavorano direttamente contro gli interessi della maggior parte della popolazione e che difficilmente potranno essere riformate nel prossimo futuro – l'unico modo sensato per aumentare la sicurezza umana delle comunità locali è quello di lavorare con istituzioni che esistono anche al di là dello stato per realizzare accordi di *governance* trasparenti, efficaci e responsabili. L'impegno della comunità

internazionale in progetti come quello del Salween Peace Park, dedicato a sostenibilità e giustizia sociale, deve quindi essere incoraggiato.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Brenner, D. (2019) *Rebel Politics: A political sociology of armed struggle in Myanmar's borderlands*. Ithaca: Cornell University Press.

Dunant, B. (2019) "Salween Peace Park: federalism from below?" *Frontier Myanmar*

12 January. Disponibile su: <https://frontiermyanmar.net/en/salween-peace-park-federalism-from-below>.

Kiik, L. (2016) "Nationalism and anti-ethnopolitics: why 'Chinese development' failed at Myanmar's Myitsone Dam", *Eurasian Geography and Economics*, 57(3). Disponibile su: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15387216.2016.1198265>.

Long, S. (2019) "Notes from the Salween Peace Park", *New Mandala*. Disponibile su: <https://www.newmandala.org/notes-from-the-salween-peace-park/>.

Creare spazi di pace e di sviluppo sostenibile: l'accompagnamento protettivo internazionale come metodo non-violento di trasformazione dei conflitti.

di **Francesca Fortarezza**

Rivendicando la fondamentale co-dipendenza tra sviluppo sostenibile e pace – "*there can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development*" – l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile pone particolare enfasi sulla promozione di società pacifiche, giuste e inclusive. A tal fine, il raggiungimento dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 16 (*Sustainable Development Goal*, SDG 16) implica equo accesso alla giustizia, rispetto per i diritti umani, efficienza dello stato di diritto e buona *governance*. In questa prospettiva, istituzioni forti, trasparenti e responsabili avrebbero il compito di contenere, in

numero e portata, i conflitti e le guerre, nonché di prevenire la corruzione e i comportamenti criminali. Per quanto moralmente e politicamente cruciale, questo obiettivo risulta però difficile da definire nella pratica – e quindi da misurare e da raggiungere.

Sempre più spesso, infatti, la violenza e l'insicurezza si presentano in contesti ibridi, non propriamente in guerra né in pace, all'interno dei quali manifestazioni di violenza politica e criminale si sovrappongono a processi di degradazione socio-economica ed ecologica.

In contesti ibridi come quello messicano, caratterizzati da asimmetrie di potere apparentemente irrisolvibili, l'SDG 16 è esposto a una doppia 'in-comprensione': quella dell'oggetto

– cioè della situazione da trasformare – e quella dell'*obiettivo* o risultato – cioè la condizione di pace, giustizia e sicurezza da raggiungere. In Messico, la decennale crisi di violenza e insicurezza trova comunemente giustificazione nelle tensioni tra le organizzazioni del narcotraffico e le autorità governative. D'altra parte, un approccio storico e critico rivela la complessità di tale conflittualità al di là delle rappresentazioni tradizionali e chiarisce le premesse e gli interessi che ne hanno favorito origine e sviluppo.

Per molti versi, il Messico sta attraversando una crisi sistemica della *governance* e dei diritti umani simile a quella vissuta da altri paesi in diverse regioni del mondo la cui sussistenza economica dipende dall'estrazione ed

esportazione di risorse naturali: le economie predatorie trovano spesso terreno fertile in governi fragili e corrotti. Gli spazi vuoti lasciati dalla *governance* nella regolamentazione di attività e servizi dall'elevato valore capitalistico ha infatti permesso l'infiltrazione di attori privati, regolari e irregolari. Essendo i privati legalmente meno vincolati alle norme internazionali in materia di diritti umani rispetto ai governi, questo stato di cose ha portato in molti casi a una drastica contrazione della sicurezza per le popolazioni locali. In questi contesti si sovrappongono violenza politica e criminale, 'genitrici' di una cultura del terrore che, oltre a reprimere le manifestazioni contingenti di protesta e opposizione, permea la percezione individuale e collettiva della società, instillando paura e minando le capacità intellettuali e organizzative della società civile.

L'incapacità di, o la riluttanza a, risolvere la crisi politica e socio-economica vissuta dai messicani è il risultato, più che di una mancanza di mezzi e competenze, di una centralizzazione della produzione della cultura e dell'informazione in pochi poli del potere, i cui interessi sono confluiti nella costruzione di un immaginario *ad hoc* che ha spostato l'attenzione dalle cause ai sintomi, dall'insicurezza socio-economica e ambientale all'esplosione del crimine organizzato. A conseguenza di ciò, le politiche di sicurezza adottate finora hanno usato il *narco* come pretesto e come capro

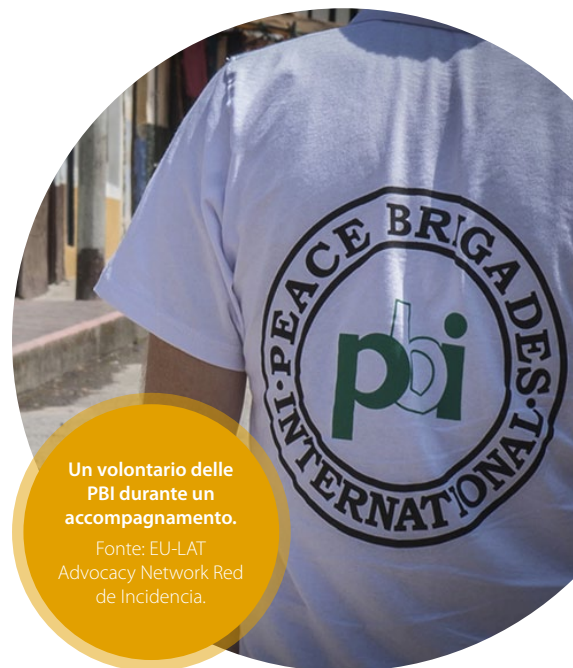
espiatorio per giustificare la pressoché totale militarizzazione del paese, ignorando il sistema di violenza strutturale, ben più imponente e istituzionalizzato, che sta a monte. Il risultato è stato un drammatico aumento dell'insicurezza per la popolazione civile.

È qui che entra in gioco l'accompagnamento protettivo internazionale e il lavoro di organizzazioni come Peace Brigades International (PBI), il cui obiettivo è quello di interrompere la spirale di violenza attraverso un approccio nonviolento di deterrenza. Senza alcuna pretesa di risolvere il conflitto, e anzi riconoscendolo come parte costitutiva e inevitabile delle relazioni sociali, PBI cerca invece di promuovere una maggiore comprensione del fenomeno e la sua *trasformazione* in senso pacifico.

Le pratiche di *conflict transformation* trattano i conflitti e le conflittualità come fenomeni dinamici e multiformi, alimentati da fattori disparati e interessi divergenti. Risolvere queste dinamiche richiede una trasformazione sistemica della società dall'interno, attraverso la rimozione delle fonti strutturali dell'ingiustizia, della disuguaglianza e dell'oppressione. Si tratta di un approccio olistico, negli strumenti e negli obiettivi, in quanto non si limita ad affrontare le manifestazioni puntuali e incidentali della violenza, bensì cerca di risalire alle origini di quelle asimmetrie di potere che ne sono la ragione, così da poterle 'ri-bilanciare'.

Nella sua declinazione nonviolenta, questa pratica richiede l'elaborazione di premesse e obiettivi chiari e ben definiti. Non si tratta infatti di una questione di astinenza o passività: al contrario, la nonviolenza implica la doppia capacità di resistere alla tentazione di ricorrere alla violenza e di proporvi alternative concrete e partecipative, capaci di tenere insieme dimensione locale e transnazionale. Si tratta di introdurre empatia e creatività nelle dinamiche del conflitto e va quindi considerato come un metodo cognitivo ed emotivo.

In contesti colpiti da insicurezza, impunità e repressione, i primi e principali target sono i difensori dei diritti umani. Essi svolgono un ruolo chiave nel determinare il grado di giustizia di



Un volontario delle PBI durante un accompagnamento.

Fonte: EU-LAT Advocacy Network Red de Incidencia.

una società (SDG 16a). Con il loro lavoro cercano di riportare le norme internazionali sul piano delle violazioni locali e di riconciliare i governi con la società civile. Sono quindi attori cruciali nel raggiungimento di uno sviluppo sostenibile e pacifico. Nonostante la loro importanza politica – o proprio per questa – i difensori dei diritti umani sono sempre più spesso minacciati da repressione e silenziamento da parte di governi 'terroristici' – peraltro fenomeno non più confinabile all'interno dei regimi *dichiaratamente* autoritari.

L'accompagnamento protettivo e le organizzazioni come PBI puntano a ristabilire i principi fondamentali di responsabilità e trasparenza in quelle istituzioni incaricate di sorvegliare sul rispetto dei diritti umani facendo leva su una doppia deterrenza: una immediata – vale a dire proteggere il difensore da potenziali attacchi – e una generale – quindi assicurare che la comunità internazionale sia testimone della violazione. Gli esperti chiamano questa pratica "jiu-jitsu politico".

Sebbene infatti la protezione dei diritti umani continui a essere una responsabilità fondamentale dello stato, il loro monitoraggio e la loro promozione sono anche di interesse per gli altri governi e per la comunità internazionale in generale. Se uno stato infrange deliberatamente il consenso internazionale sui diritti umani e se c'è qualcuno a testi-



Manifestanti che protestano contro la scarsa protezione di attivisti e giornalisti in Messico.

Fonte: Cultura Colectiva News.

moniare e denunciare, è estremamente più probabile che la violazione venga sanzionata, politicamente o economicamente. Ecco perché per PBI è importante mantenere viva l'attenzione della comunità internazionale, sia attraverso l'*advocacy* sia attraverso la frequente pubblicazione di report e materiale audio-visivo: tanto a livello locale quanto internazionale, PBI cerca di risvegliare le coscienze, di dipanare le narrazioni convenzionali per dar spazio a voci diverse e controcorrente.

Data la natura della realtà messicana, in cui una strategia del terrore ha minato le capacità e l'autostima della società civile, ciò che sembra rilevante è precisamente come l'accompagnamento protettivo possa trasformare le asimmetrie di potere. Il valore aggiunto dei metodi nonviolenti risiede proprio nella loro capacità di prendere l'immaginario dominante, scomporlo nelle sue dinamiche costitutive e ricomporlo riassegnando idealmente in modo più equo il potere tra le parti. I risultati concreti di questo metodo diventano evidenti quando i ruoli si invertono e gli accompagnati diventano promotori di iniziative simili, innescando così un circolo virtuoso di formazione e *capacity-building* dal basso.

L'applicazione di questi sforzi richiede di andare oltre e spesso contro tendenze consolidate. Perché ciò avvenga, bisogna conoscere molto bene *cosa* e *chi* si sta cercando di trasformare. Una delle attività costitutive del metodo PBI consiste pertanto in un continuo lavoro di ricerca e analisi finalizzato a

mappare attori e interessi. I dati raccolti vengono poi trasmessi ai difensori e alle loro organizzazioni attraverso seminari di protezione e sicurezza in modo da arricchire il loro repertorio di strumenti – teorici e pratici – per affrontare il conflitto e per diventare indipendenti. In linea con l'idea che il proprio servizio non sia altro che un contributo complementare, PBI punta ad esempio a creare spazio per iniziative di pace locali che durino nel tempo attraverso un iniziale supporto internazionale per poi permettere agli attivisti di svolgere le loro attività politiche in una realtà sempre più sicura e senza più bisogno di accompagnamento.

Il fatto che sempre più organizzazioni, in Messico e altrove, stiano prendendo l'iniziativa di chiedere aiuto e accompagnamento a organizzazioni come PBI dimostra la volontà di rompere i modelli di repressione, silenziamento e omertà per ritrovare la forza di testimoniare e di denunciare. Verificare l'efficacia di questo approccio è però difficile, sia per la complessità del contesto di partenza sia perché la si riscontra nei cambiamenti di *percezione* degli individui e delle comunità – per natura non facilmente quantificabili.

Giustizia e pace non sono realtà statiche e conseguibili una volta per tutte, bensì stati di 'equilibrio dinamico' in cui vari elementi interagiscono in modo non lineare. L'Agenda 2030, che poggia ancora le proprie fondamenta ideologiche su un modello neoliberale di gestione della politica e dell'economia prediligendo approcci tecnici

e quantitativi, si dimostra pertanto carente nel definire i propri obiettivi e i gli strumenti con cui conseguirli. Promuovere la buona *governance* e lo stato di diritto richiede un costante lavoro di bilanciamento degli interessi e di dialogo all'interno della società, ma finché non si metteranno in discussione certi modi di interpretare la realtà e non si avrà il coraggio di cambiare prospettiva, molte crisi, come quella messicana, rimarranno irrisolte. Servono linguaggi nuovi e approcci creativi, capaci di tenere insieme dimensione locale e transnazionale e di trasformare i conflitti in dialoghi nonviolenti e partecipativi. Organizzazioni come PBI puntano a ristabilire i principi fondamentali di responsabilità e trasparenza in quelle istituzioni incaricate di sorvegliare sul rispetto dei diritti umani.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Mahony L. e Eguren L. E. (1997) *Unarmed Bodyguards: International accompaniment for the protection of human rights defenders*, Kumarian Press.

Peace Brigades International (2014) *Pienso, luego resisto. Experiencias de protección y promoción de derechos construidas desde la base de contextos de grandes inversiones*. Disponibile su: https://pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/images/Pienso_luego_resisto.pdf.

Aluna Acompañamiento Psicosocial A.C (2017) *Modelo de Acompañamiento Psicosocial ALUNA*, Mexico DF.